INFORME DE AUDITORÍA ACERCA DE LA EFICACIA EN LA ENTREGA DEL BENEFICIO TEMPORAL POR INFLACIÓN A HOGARES EN CONDICIÓN DE POBREZA

06 de diciembre de 2024

Informe n.° DFOE-BIS-IAD-00008-2024

Contraloría General de la República
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo del Bienestar Social
Auditoría Operativa - Compromiso de informe directo

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo 3
1. INTRODUCCIÓN 5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA 5
OBJETIVO GENERAL E HIPÓTESIS DE AUDITORÍA 5
ALCANCE 6
CRITERIOS DE AUDITORÍA 6
METODOLOGÍA APLICADA 6
ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA 7
GENERALIDADES ACERCA DE LA MATERIA AUDITADA 7
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 8
SIGLAS Y ABREVIATURAS 9
2. RESULTADOS 9
ENTREGA DEL BENEFICIO TEMPORAL POR INFLACIÓN 9
El Beneficio temporal por inflación no alcanzó su meta de cobertura 9
Entrega del Beneficio temporal por inflación no se acompañó de programas de estímulo 15
3. CONCLUSIÓN 16
4. DISPOSICIONES 17

IMÁGENES

Imagen 1 Tipos de cobertura del beneficio temporal por inflación 10
Imagen 2 Distribución por cantón de los hogares atendidos con beneficio temporal por inflación 11

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo como objetivo determinar la eficacia en la entrega del Beneficio temporal por inflación a hogares en condición de pobreza. Este beneficio fue implementado por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en 2022 y 2023 y tuvo como propósito contribuir a la satisfacción de necesidades básicas alimentarias de hogares en condición de pobreza. El periodo analizado corresponde al tiempo en el que se estructuró y brindó el subsidio, entre el 20 de setiembre de 2022 y el 30 de junio de 2023.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La asistencia social tiene un papel relevante para dotar de una protección mínima a la población de escasos recursos, de manera que esta última pueda satisfacer sus necesidades básicas y a partir de ahí, vincularse con acciones de promoción social tendientes a mejorar capacidades y propiciar la superación de su condición de pobreza. En esta línea, el Beneficio temporal por inflación fue creado como un apoyo económico temporal a hogares en condición de pobreza, ante el aumento en los precios que llevó la inflación a un máximo del 12,1% en agosto de 2022. Para ello se destinaron ₡20.000 millones provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf). Dado lo anterior, resulta relevante analizar si el Beneficio temporal por inflación fue eficaz en su entrega.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

La entrega del Beneficio temporal por inflación no resultó eficaz, ya que no se alcanzó la meta de cobertura de hogares programada y se presentó una subejecución significativa del presupuesto asignado. Además, los beneficiarios recibieron la ayuda sin ser incorporados a un programa de estímulo, como lo estipula la Ley de creación del IMAS, n.° 4760.

Este beneficio consistía en que, durante el último trimestre de 2022, el IMAS brindaría tres pagos de ₡60.000 a un grupo meta de 111.111 hogares seleccionados con base en la información del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), sin que las personas realizaran una solicitud expresa. Ante la posibilidad de un remanente de recursos en 2022, se consideró entregar hasta dos pagos adicionales por hogar en el primer semestre de 2023. Cabe destacar que el total de hogares identificados por Sinirube como candidatos al beneficio fue de 218.038, lo cual significa que, con el presupuesto disponible, la meta programada representaba un alcance máximo del 51% de ese universo.

No obstante, la cobertura fue insuficiente para alcanzar la meta, pues benefició únicamente a 83.348 hogares, equivalente al 75% de los 111.111 planificados y al 75,6% de los 110.266 hogares que tuvieron el beneficio aprobado. Este porcentaje quedó por debajo del nivel mínimo aceptable establecido por el IMAS (80%). De los 26.918 hogares con el beneficio aprobado que no lo recibieron, 18.486 estaban en pobreza extrema; 14.399 tenían jefatura femenina; 3.420 incluían personas con discapacidad; 18.534 tenían integrantes menores de edad y en 6.340 vivían personas adultas mayores. Incluso, 3.800 hogares presentaban tres de estas condiciones simultáneamente.

Por otro lado, el 3% de los hogares beneficiados resultaron ser filtraciones, ya que no cumplían todos los criterios de otorgamiento. De los 2.625 hogares filtrados, en 2.316 alguno de sus integrantes había recibido previamente otra transferencia estatal; en 251 la persona beneficiaria se encontraba privada de libertad; y en 58 hogares la persona beneficiaria había fallecido; en su conjunto, estos hogares representan un monto de ₡529 millones.

El financiamiento del beneficio provino de recursos originalmente presupuestados por el Fodesaf al programa de Asegurados por Cuenta del Estado a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social, programa que no recibió fondos en 2022. De los ₡20.000 millones presupuestados, se ejecutaron ₡15.976 millones en el beneficio, de los cuales ₡15.447 millones correspondieron a hogares que cumplían los criterios de otorgamiento, lo que equivale al 77,2% del presupuesto, por debajo del parámetro mínimo de 85% según buenas prácticas internacionales en materia de ejecución presupuestaria. Esta subejecución se debió a que la información necesaria para hacer efectiva la entrega —cuentas bancarias y datos de contacto— estaba incompleta en el IMAS y Sinirube, situación no prevista en estudios técnicos. Como resultado, en 2022 quedó un remanente con el que se entregó un cuarto pago a 19.120 hogares en 2023, dejando un saldo final no ejecutado de ₡4.024 millones.

Adicionalmente, el beneficio se implementó únicamente como una acción de asistencia social —entrega de dinero—, sin vinculación con actividades de estímulo o promoción social, contrario a la Ley de Creación del IMAS. Este marco legal establece que las personas beneficiarias de un plan de ayuda deben participar en un programa de estímulo para desarrollar capacidades y reducir la dependencia de ayudas estatales.

Sin embargo, el IMAS no ha armonizado su normativa para cumplir este mandato legal, y en la actualidad cuenta con tres marcos reglamentarios que regulan el tema de forma insuficiente e incongruente, a saber: Reglamento Ley Creación Instituto Mixto Ayuda Social (Decreto ejecutivo n.° 17477), Reglamento Orgánico del IMAS (Decreto ejecutivo n.° 36855) y Reglamento para la Prestación de Servicios y Otorgamiento de Beneficios del IMAS (reglamento interno del Instituto), dificultando la vinculación entre los planes de ayuda y los programas de estímulo.

¿QUÉ SIGUE?

Se dispone al IMAS revisar y ajustar su marco reglamentario de forma que sea congruente con los términos de la Ley n.° 4760 en lo relativo a planes de ayuda y programas de estímulo y se regulen los requerimientos básicos de planificación de las intervenciones que permitan su eficacia y eficiencia en congruencia con los artículos 2 y 13 bis de esa misma Ley.

Asimismo, se solicita a la Dirección Ejecutiva de Sinirube implementar acciones para contar con información de cuentas bancarias y datos de contacto vigentes de las personas que integran los hogares registrados en su Sistema, para asegurar una precisión razonable en la aprobación y entrega de beneficios.

INFORME DE AUDITORÍA ACERCA DE LA EFICACIA EN LA ENTREGA DEL BENEFICIO TEMPORAL POR INFLACIÓN A HOGARES EN CONDICIÓN DE POBREZA

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

1.1. La auditoría se efectuó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE), con fundamento en las competencias conferidas a la Contraloría General en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y 12, 17 y 21 de su Ley Orgánica n.° 7428.

1.2. La asistencia social tiene un papel relevante para dotar de una protección mínima a la población de escasos recursos, de manera que esta última pueda satisfacer sus necesidades básicas y a partir de ahí, vincularse con acciones de promoción social tendientes a mejorar capacidades y propiciar la superación de su condición de pobreza.

1.3. En esta línea, el Beneficio temporal por inflación fue creado como un apoyo económico temporal a hogares en condición de pobreza, ante el aumento en los precios que llevó la inflación a un máximo del 12,1% en agosto de 2022. Para ello se destinaron ₡20.000 millones provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf).

1.4. Dado lo anterior, resulta relevante analizar si el Beneficio temporal por inflación fue eficaz en su programación y entrega.

OBJETIVO GENERAL E HIPÓTESIS DE AUDITORÍA

1.5. La auditoría tuvo como objetivo determinar la eficacia en la entrega del Beneficio temporal por inflación a hogares en condición de pobreza. Este beneficio fue implementado por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en 2022 y 2023 y tuvo como propósito contribuir a la satisfacción de necesidades básicas alimentarias de hogares en condición de pobreza. El periodo analizado corresponde al tiempo en el que se estructuró y brindó el subsidio, entre el 20 de septiembre de 2022 y el 30 de junio de 2023.

1.6. Para ello se plantearon las siguientes hipótesis de auditoría:

a. El Beneficio temporal por inflación fundamenta en estudios técnicos y legales la pertenencia de:
   - Su financiamiento dentro del marco presupuestario nacional.

- Las características del beneficio en cuanto a condicionalidad, restricción de uso, monto y cantidad de pagos, para alcanzar los resultados esperados en la población beneficiaria programada.
- La búsqueda activa de hogares con información de SINIRUBE como modalidad operativa para la asignación del beneficio.
- Los mecanismos de pago como modalidad operativa para la entrega del beneficio.

b. El Beneficio temporal por inflación alcanza su meta de cobertura (111.111 hogares) con precisión en la aplicación de los criterios de otorgamiento para la asignación del beneficio y en el uso de los mecanismos definidos para su entrega.

ALCANCE

1.7. La auditoría abarcó el examen de la precisión en la entrega del beneficio en apego a los criterios de otorgamiento de conformidad con el marco normativo aplicable. El periodo de estudio comprendió entre el 20 de septiembre de 2022 y el 30 de junio de 2023.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

1.8. Los criterios de auditoría fueron discutidos con personal del Instituto Mixto de Ayuda Social en una reunión virtual efectuada el 21 de junio de 2024. Además, fueron comunicados formalmente mediante oficio n.° DFOE-BIS-0357 (11315) del 10 de julio de 2024 (ver Anexo 1 donde se detallan los indicadores y sus respectivos parámetros).

1.9. Entre las principales fuentes de criterios de auditoría considerados se encuentran la Ley de Creación del IMAS, n.° 4760; Ley de Creación del SINIRUBE, n.° 9137; el Decreto Ejecutivo que crea el Beneficio temporal por inflación (n.° 43670-MTSS-H-MDHIS) y su reforma (Decreto n.° 43749-MTSS-H-MDHIS). Además, el Manual de planificación con enfoque para resultados en el desarrollo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, así como buenas prácticas en materia de ejecución presupuestaria del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) y buenas prácticas de programas de transferencias monetarias.

METODOLOGÍA APLICADA

1.10. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, y los principios de la ISSAI 300: Principios de la Auditoría de Desempeño de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés). El proceso de fiscalización se desarrolló con un enfoque de resultados[1].

[1] ISSAI 300, párrafo 26: “Los auditores deben escoger un enfoque orientado al resultado, al problema o al sistema, o bien una combinación de estos, para facilitar un buen diseño de la auditoría. (...) Un enfoque orientado a resultados, que evalúa si los objetivos en términos de resultados o productos han sido alcanzados como se deseaba, o si los programas y servicios operan como se esperaba.”

1.11. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las respuestas a solicitudes de información y entrevistas a personal del IMAS y Sinirube. De manera complementaria, se cotejó la información con otros actores relacionados con la temática, tales como Ministerio de Justicia y Paz, en cuanto a personas privadas de libertad; Tribunal Supremo de Elecciones, respecto a personas fallecidas; y la Dirección General de Migración y Extranjería, en lo que atañe a personas extranjeras fallecidas.

1.12. Además, la auditoría requirió de la conformación de un grupo de indicadores de desempeño relacionados con las actividades de aprobación (precisión en la focalización) y entrega (cobertura meta y ejecución presupuestaria) del apoyo económico a los hogares en condición de pobreza. El desempeño eficaz de dichos indicadores requiere alcanzar resultados según los parámetros definidos.

1.13. Toda la información recopilada fue discutida posteriormente en un taller de trabajo, en el cual se validaron los resultados con el personal técnico de IMAS y Sinirube, al tiempo que se propusieron algunas soluciones a las situaciones identificadas.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

1.14. Se contó con el apoyo de diferentes unidades organizacionales del Instituto Mixto de Ayuda Social, entre ellas la Dirección de Desarrollo Social, Tecnologías de la Información y el Departamento de Sistemas de Información Social, cuyo personal facilitó la comprensión de la ejecución del beneficio, así como la obtención y construcción de los datos e información requerida para medir los indicadores de desempeño. En ese mismo orden de ideas, la apertura y colaboración brindada por personal del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado y el Ministerio de Justicia y Paz facilitó la extracción de datos y cruces de información para el cálculo de los indicadores propuestos.

GENERALIDADES ACERCA DE LA MATERIA AUDITADA

1.15. La asistencia o protección social, comprende las acciones para el abordaje de las necesidades básicas de la población, especialmente aquella en condición de pobreza, de forma que se reduzca su vulnerabilidad social y económica. A partir de este piso de protección, el actuar del Estado se complementa con intervenciones de promoción social, vinculadas con el desarrollo socioeducativo e inserción laboral para buscar la movilidad social ascendente de los grupos beneficiados.

1.16. Durante 2022 Costa Rica experimentó un incremento generalizado de los precios que alcanzó un máximo de 12,13% en agosto, según el Estado de la Nación (2023). Esto afectó con mayor severidad a los hogares de menores ingresos, dado que estos dedican un 37% de sus ingresos al consumo de alimentos y fue justamente la partida de alimentos la que explicó el 59% del aumento generalizado en los precios.

1.17. El Beneficio temporal por inflación se diseñó como una intervención de asistencia social para que durante el último trimestre de 2022 el IMAS brindara tres pagos de ₡60.000 a un grupo meta de 111.111 hogares, los cuales se seleccionaron haciendo uso de la información del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del

Estado (Sinirube). Ante un posible remanente de recursos en 2022, se anticipó la posibilidad de entregar hasta dos pagos más a cada hogar durante el primer semestre de 2023.

1.18. Para operativizar la entrega, se aplicó la modalidad de atención de *búsqueda activa*, en la cual —por medio de sistemas de información— la administración identifica y selecciona directamente a la población beneficiaria sin que medie una solicitud por parte de la ciudadanía. En este caso particular, se utilizó la información de Sinirube, dado que su Ley de creación, n.° 9137, le encomienda la función de mantener una base de datos actualizada de potenciales beneficiarios de programas sociales. Además, se definió utilizar los mecanismos de pago que el IMAS usualmente utiliza en su gestión, pero manteniendo la intención de utilizar como insumo la información contenida en Sinirube.

1.19. Asimismo, para la ejecución de este beneficio se trasladaron al IMAS ₡20.000 millones provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), asignados previamente en su presupuesto inicial 2022.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

1.1. Mediante oficio n.° DFOE-BIS-0535 (19996) se remitió a Yorleni León Marchena, Presidenta Ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social, el borrador del informe para su conocimiento y correspondiente envío de observaciones en caso de considerarlo pertinente. Al respecto, se recibieron observaciones mediante oficio n.° IMAS-PE-2419-2024 del 03 de diciembre de 2024, siendo lo resuelto incorporado en este informe y comunicado al IMAS mediante oficio n.° DFOE-BIS-0559 (20553) del 06 de diciembre de 2024.

1.2. Además, a través de oficio n.° DFOE-BIS-0536 (19997) se remitió a Lisseth Rodríguez Garita, Directora Ejecutiva a.i. del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado, el borrador del informe para su conocimiento y correspondiente envío de observaciones. Sobre el particular, se recibieron observaciones mediante oficio n.° IMAS-SINIRUBE-1279-2024 de 02 de diciembre de 2024. Lo resuelto fue incorporado en este informe y comunicado mediante oficio n.° DFOE-BIS-0558 (20551) del 06 de diciembre de 2024.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

1.20. A continuación se detallan las siglas utilizadas en este informe:

Sigla	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
LGCI	Ley General de Control Interno
PEFA	Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social

Sigla	Significado
Sinirube	Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado
Fodesaf	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
MJP	Ministerio de Justicia y Paz
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
TEF	Transferencia Electrónica de Fondos
TCF	Transferencia Corporativa de Fondos

2. RESULTADOS

ENTREGA DEL BENEFICIO TEMPORAL POR INFLACIÓN

2.1. En esta área de examen se analiza a precisión para entregar el apoyo económico a los hogares en apego a los criterios de otorgamiento y la normativa aplicable.

El Beneficio temporal por inflación no alcanzó su meta de cobertura

2.2. De acuerdo con los resultados obtenidos, el Beneficio temporal por inflación no fue eficaz pues no alcanzó la meta de cobertura programada y tuvo una subejecución significativa de su presupuesto. En particular, solo se beneficiaron 83.348 hogares, cifra que representa el 75% de los 111.111 planificados y el 75,6% de los hogares que tuvieron el beneficio aprobado (110.266), porcentajes que resultan inferiores al mínimo aceptable establecido por el IMAS (80%). Así, 26.918 hogares no recibieron el beneficio a pesar de tenerlo aprobado.

2.3. Tal como se indicó, el diseño del Beneficio temporal por inflación consistía en brindar entre tres y cinco pagos de ₡60.000 a un grupo meta de 111.111 hogares, los cuales fueron seleccionados haciendo uso de la información de Sinirube. Lo anterior implica que la intervención se diseñó para brindar una atención por *búsqueda activa*, donde no media solicitud alguna por parte de la ciudadanía, sino que es la propia administración la que identifica y selecciona a los hogares candidatos a recibir la ayuda estatal haciendo uso de sistemas de información.

Cobertura:
Expresión numérica del grado de la capacidad para cubrir o satisfacer la demanda total existente por parte de las actividades realizadas o los servicios ofrecidos por una institución pública. Es decir, determinar en qué medida está llegando el beneficio a la población objetivo y logrando sus metas de beneficiarios.

2.4. En esta línea, Sinirube identificó un total de 218.038 hogares como candidatos a recibir el beneficio, por lo que, con el presupuesto disponible, la meta programada de 111.111 hogares implicó que la intervención se diseñó con una cobertura potencial del 51% de ese universo, como se aprecia en la siguiente imagen:

Imagen 1
Tipos de cobertura del beneficio temporal por inflación

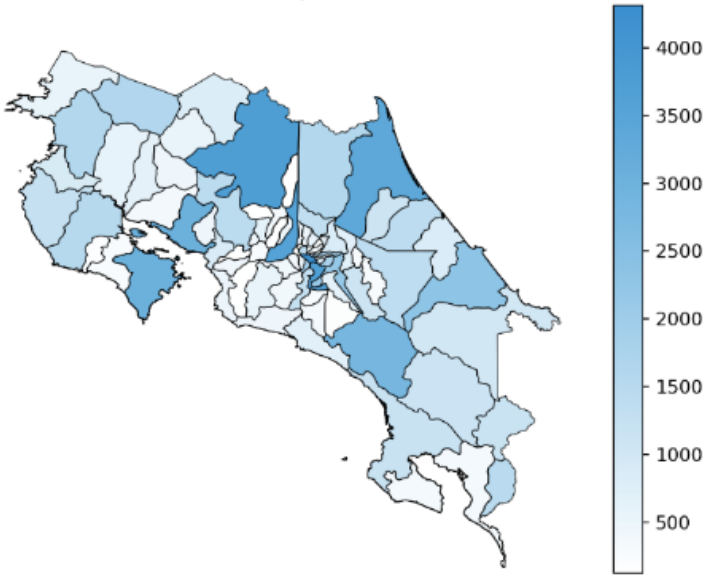
Fuente: Elaboración propia.

2.5. En relación con los hogares que recibieron el beneficio, el 71% se encontraban en condición de pobreza extrema; un 63% tenían jefatura femenina; en un 56% el hogar contaba con integrantes menores de edad y en un 19% con personas adultas mayores; además, en un 16% de los casos alguno de sus miembros tenía discapacidad. Asimismo, en un 93% el beneficio se entregó a personas nacionales y el tamaño promedio del hogar fue de 3 miembros.

2.6. En términos geográficos, el 48% de los hogares beneficiados correspondían a la Región Central, seguido de las regiones Huetar Caribe (12%), Brunca (11%), Huetar Norte y Chorotega (10% en ambos casos); por último, la región Pacífico Central (8%)[2]. Como se aprecia, aunque el Beneficio tuvo cobertura nacional, su entrega mostró diferencias significativas por región (ver imagen siguiente). Cabe destacar que para 2022 las regiones con mayor incidencia de pobreza fueron la Brunca (34%), Huetar Caribe (33%) y Pacífico Central (31%), de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares de ese año.

[2] 1% de los hogares no contaba con información sobre su ubicación geográfica en términos de región de planificación según MIDEPLAN

Imagen 2
Distribución por cantón de los hogares atendidos con beneficio temporal por inflación



Fuente: Elaboración propia con información suministrada por Sinirube e IMAS.

2.7. En lo que respecta a la **focalización**, se determinó que 2.625 hogares incumplieron con algún criterio de otorgamiento del Beneficio según lo establecido en su decreto de creación, por lo que constituyen filtraciones, lo cual representa el 3% de los hogares que recibieron recursos. De esta cifra, se identificaron 2.316 hogares en los que alguno de sus integrantes había recibido previamente otra transferencia monetaria del Estado[3]; en 251 la persona beneficiaria se encontraba privada de libertad[4]; y por último, en 58 hogares la persona beneficiaria había fallecido[5].

Focalización:
Nivel de precisión de las prestaciones y servicios públicos para llegar a una población objetivo previamente establecida. En otras palabras, identifica los posibles errores de inclusión (filtraciones) y duplicidades presentados durante la asignación del beneficio.

[3] Criterio establecido en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N°. 43670-MTSS-H-MDHIS y su reforma. Esta condición de otorgamiento se verificó utilizando información de Sinirube, tanto de los hogares que recibieron el Beneficio temporal por inflación, como de las transferencias monetarias del Estado entregadas a sus integrantes.

[4] Criterio establecido en los parámetros para la generación masiva de resoluciones del Beneficio temporal por inflación. Corresponde a personas adscritas al sistema penitenciario, es decir, cumpliendo la ejecución de una pena bajo la modalidad de sistema cerrado. Esta condición de otorgamiento se verificó cruzando la información de los hogares beneficiarios facilitada por Sinirube, con información del Ministerio de Justicia y Paz.

[5] Criterio establecido en los parámetros para la generación masiva de resoluciones del Beneficio temporal por inflación. Esta condición de otorgamiento se verificó cruzando la información de los hogares beneficiarios facilitada por Sinirube, con información del Tribunal Supremo de Elecciones y la Dirección General de Migración y Extranjería.

2.8. En cuanto al **financiamiento del Beneficio Temporal por Inflación**, es preciso indicar que este provino de recursos originalmente presupuestados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) al programa de Asegurados por Cuenta del Estado a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social, programa que no recibió fondos en 2022. En particular, para el financiamiento del Beneficio se contó con un presupuesto de ₡20.000 millones, de los cuales se ejecutaron ₡15.976 millones; no obstante, ₡15.447 millones corresponden a hogares que cumplían con los criterios de otorgamiento[6]. Las cifras anteriores sitúan la ejecución presupuestaria en un 77,2% del monto presupuestado, porcentaje inferior al mínimo establecido a partir de buenas prácticas internacionales en la materia (85%)[7].

2.9. Al cierre de 2022 quedó un remanente de ₡5.939 millones con el que se entregó un cuarto pago a 19.120 hogares en 2023; de manera tal que al finalizar el Beneficio el 67,3% de los hogares recibieron los tres pagos de ₡60.000 originalmente planificados; el 22,9% recibió 4 pagos; el 5,2% recibió dos pagos y un 4,5% recibió tan solo un pago[8]. El saldo final no ejecutado ascendió a ₡4.024 millones, el cual fue redirigido por el IMAS al Beneficio de Atención a Familias en 2023[9].

2.10. Respecto a los **mecanismos de pago**, para la entrega del beneficio se utilizaron dos mecanismos que el IMAS emplea en su actividad ordinaria: la Transferencia Electrónica de Fondos (TEF, que consiste en un depósito bancario) y la Transferencias Corporativa de Fondos (TCF), donde la persona beneficiaria se presenta en una sucursal bancaria con su identificación vigente y retira el dinero en efectivo. Al respecto, 79% del monto entregado a los hogares se hizo mediante el primer mecanismo (TEF), mientras que el restante 21% se entregó haciendo uso del segundo (TCF).

2.11. Cabe destacar que para la **eficacia de los mecanismos de pago**, se requiere contar con información vigente sobre datos de contacto (número telefónico y/o correo electrónico) y cuentas bancarias de la persona beneficiaria. Sobre este particular, un 79% de los 83.348 hogares que sí recibieron el beneficio tenía información de contacto disponible en Sinirube. Por el contrario, el 60% de los hogares que tuvieron el beneficio aprobado pero no lo recibieron (26.918) no tenían información de contacto disponible en el sistema de información utilizado.

2.12. Asimismo, se determinaron diferencias importantes respecto a la antigüedad de la información registrada en Sinirube entre los hogares que sí recibieron el Beneficio y aquellos que no lo recibieron a pesar de tenerlo aprobado. En concreto, el 57% de los hogares beneficiados tenía información con menos de dos años de antigüedad, mientras que el 53% de los hogares no beneficiados tenía información con más de tres años de antigüedad. Estas cifras reflejan la importancia de la suficiencia y la pertinencia de los

---

6 Mientras que ₡529 millones se entregaron hogares filtrados.

7 Se considera el Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) como marco de referencia para la evaluación y la presentación de informes sobre las fortalezas y debilidades de la gestión de las finanzas públicas (https://www.pefa.org/)

8 44 hogares recibieron el máximo posible de 5 pagos.

9 En este segundo uso se registró un remanente final de ₡66 millones, que fue devuelto a Fodesaf en 2024.

datos contenidos en los sistemas de información para asegurar la eficacia de los mecanismos de pago.

2.13. Por otra parte, la información relativa a cuentas bancarias de posibles beneficiarios no está disponible en los registros de Sinirube, ante esta situación el IMAS debió utilizar sus propios registros para hacer efectiva la entrega del Beneficio temporal por inflación. Aunado a la disponibilidad limitada de esta información, la bancarización de los hogares más vulnerables continúa siendo un desafío para el sector social[10].

2.14. En este punto se debe considerar que de acuerdo con el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública n.° 6227, el IMAS debe de alinear todos los servicios que presta a los principios de continuidad, eficiencia, la adaptación al cambio tanto legalmente o por la necesidad social que satisfacen y al principio de legalidad.

2.15. Esa alineación en la prestación de servicios también se orienta por instrumentos del Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan), como lo es el Manual de planificación con enfoque para resultados en el desarrollo, donde se establece el papel del Estado como responsable de organizar y racionalizar los recursos para la atención de necesidades. Esto se complementa con las Normas de control interno para el Sector Público (4.1; 4.4; 4.5), las cuales citan la calidad (confiabilidad, oportunidad y utilidad) de la información como medio para asegurar la eficacia en la ejecución de las acciones públicas.

2.16. Aunado a lo anterior, las buenas prácticas de proyectos de transferencias monetarias[11], como las difundidas por las redes Cash Learning Partnership (CaLP) y Global Nutrition Cluster (GNC), enfatizan la necesidad de valorar con evidencia, la viabilidad de los mecanismos de entrega propuestos para operativizar las transferencias.

2.17. En ese sentido, es preciso indicar que según la normativa y buenas prácticas citadas, no se obtuvo evidencia documental donde se reflejara un análisis sobre la pertinencia de utilizar los mecanismos de pago del IMAS con la información suministrada por Sinirube. De este modo, la no entrega del beneficio a hogares aprobados y la subejecución presupuestaria al finalizar el Beneficio se deben a que la información necesaria sobre datos de contacto y cuentas bancarias para hacer efectiva la entrega estaba incompleta en IMAS y Sinirube, situación no prevista en estudios técnicos.

2.18. En consecuencia, 26.918 hogares tuvieron el Beneficio debidamente aprobado pero no lo recibieron, afectando la eficacia del Beneficio. De este total, 18.486 hogares vivían en

[10] Según el Anuario Estadístico 2022-2023 del INEC, en el país un 68% de los hogares está bancarizado (entendiendo la bancarización como la tenencia de activos financieros, tales como instrumentos de ahorro e inversión como saldo en cuentas bancarias, certificados de depósito a plazo, fondos de inversión, acciones, participaciones de capital, títulos de deuda, activos digitales u otros), pero mientras los hogares de menores ingresos (quintiles I y II) reflejan una tenencia de activos financieros del 47,4%, aquellos de mayores ingresos (quintil V) alcanzan un porcentaje del 93,9%, lo cual evidencia el reto país de aumentar la bancarización de los hogares más vulnerables, pero al mismo tiempo asegurar la incorporación de su información bancaria en los sistemas de información social.

[11] Entre ellas The Cash Learning Partnership (2015). Notas de orientación: Sobre transferencias monetarias y medios de vida y Global Nutrition Cluster (2020). Guía de orientación: Cómo incorporar las transferencias monetarias a una respuesta en materia de nutrición.

condición de pobreza extrema; 14.399 contaban con jefatura femenina; 3.420 tenían integrantes con discapacidad; 18.534 tenían integrantes menores de edad y en 6.340 había personas adultas mayores. Inclusive, 3.800 hogares presentaban en forma simultánea tres de estas condiciones. Lo anterior refleja la vulnerabilidad de estos hogares.

Entrega del Beneficio temporal por inflación no se acompañó de programas de estímulo

2.19. El IMAS brindó el Beneficio temporal por inflación como un plan de ayuda (también llamado asistencia social), sin vínculo con un programa de estímulo (también denominado como promoción social), lo cual es contrario a lo establecido en su Ley de Creación, n.° 4760. Este marco legal establece en su artículo 8 que las personas beneficiarias de un plan de ayuda deben participar en un programa de estímulo para desarrollar capacidades, promoviendo su incorporación en las actividades económicas y sociales (artículo 4), de manera tal que se reduce la dependencia hacia las ayudas estatales.

2.20. Respecto a lo anterior, el IMAS argumentó[12] que el Beneficio temporal por inflación corresponde a una intervención temporal y por ende extraordinaria y al no formar parte de su oferta programática ordinaria, debía velar únicamente por el cumplimiento de lo establecido en el Decreto Ejecutivo que creó el beneficio (n.° 43670-MTSS-H-MDHIS y su reforma n.°43749-MTSS-H-MDHIS). No obstante, este beneficio constituyó una acción de asistencia social, por lo que se enmarca en la actividad ordinaria del Instituto y estaba sujeta al cumplimiento del marco legal que rige la actuación del IMAS, aún cuando consistió en una iniciativa temporal.

2.21. Lo anterior es contrario a la atención integral propuesta por el mismo IMAS en el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza e Inclusión Social 2022-2023 y el Modelo de Intervención Institucional, al representar un retroceso hacia acciones asistencialistas sin acciones simultáneas para mejorar las capacidades de los hogares en pro de una movilidad social ascendente. Además, resulta contrario a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 de la Ley de creación del IMAS, tal como se mencionó previamente.

2.22. Esta situación, además de que consiste en una desaplicación del marco legal, se ve influenciada por el hecho de que el IMAS no ha armonizado su normativa para asegurar la implementación de lo establecido en su ley de creación respecto al otorgamiento simultáneo de planes de ayuda y programas de estímulo. En particular, actualmente se identifican tres marcos reglamentarios que regulan de forma insuficiente e incongruente este tema. Estos son el Reglamento Ley Creación Instituto Mixto Ayuda Social (Decreto ejecutivo n.° 17477), Reglamento Orgánico del IMAS (Decreto ejecutivo n.° 36855) y Reglamento para la Prestación de Servicios y Otorgamiento de Beneficios del IMAS.

2.23. Así, el Reglamento Ley Creación Instituto Mixto Ayuda Social (Decreto ejecutivo n.° 17477) desarrolla los conceptos plan de ayuda y programa de estímulo de la Ley de Creación del IMAS como asistencia social y promoción social, en orden respectivo[13]. En

[12] Oficio IMAS-DDS-2168-2024 del 24 de octubre de 2024.

[13] De acuerdo con el artículo 55 de dicho Reglamento, *"Se entiende como plan de ayuda o asistencia social, las acciones dirigidas a solucionar los problemas que presenten las personas, familias, grupos*

su artículo 57, esta norma supedita la participación de un plan de ayuda a un plan de estímulo o promoción social. Sin embargo, el IMAS no tiene claridad sobre la vigencia del citado reglamento, pues considera que fue derogado por su Reglamento Orgánico (Decreto ejecutivo n.° 36855).

2.24. A su vez, el Reglamento Orgánico del IMAS (Decreto ejecutivo n.° 36855) no desarrolla los conceptos citados en la Ley de Creación del Instituto. Tampoco refleja la participación obligatoria en programas de estímulo para las personas que reciben planes de ayuda, sino que únicamente se expresa la posibilidad del IMAS para realizar programas y proyectos de asistencia y promoción social.

2.25. Por último, si bien el Reglamento para la Prestación de Servicios y Otorgamiento de Beneficios del IMAS sí define los conceptos de la Ley de Creación del IMAS, no contempla la participación obligatoria de acciones de promoción social ante el otorgamiento de beneficios de asistencia social.

2.26. En consecuencia, la entrega del Beneficio temporal por inflación fue inconsistente con el modelo de la Ley de Creación del IMAS como institución ejecutora. Además, ante la falta de armonización de la normativa del IMAS, se presenta el riesgo de que los beneficios sociales asistencialistas no contribuyan a la movilidad social de manera eficaz y sostenible en el tiempo, al no estar acompañados de acciones de promoción social.

3. CONCLUSIÓN

3.1. Una vez obtenidos los resultados, con base en la recopilación de la evidencia suficiente y apropiada, se concluye que la entrega del Beneficio temporal por inflación no fue eficaz, pues no se alcanzó la meta de cobertura de hogares programada y se presentó una subejecución significativa del presupuesto asignado.

3.2. En detalle se beneficiaron 83.348 hogares de los 111.111 planificados, lo que constituye una cobertura del 75%, muy inferior a un nivel idóneo de 90% y al nivel mínimo aceptable de 80% establecido por el propio IMAS. Además, la falta de estudios técnicos sobre la suficiencia y pertinencia de la información para ejecutar el beneficio, generó que 26.918 hogares no recibieron el beneficio a pesar de tenerlo aprobado y estar en condición de pobreza y pobreza extrema, así como una serie de agravantes (jefatura femenina, personas menores de edad, personas adultas mayores, discapacidad).

3.3. Asimismo, las personas beneficiarias recibieron la ayuda sin que se les incorporara a un programa de estímulo, por lo que la entrega del beneficio fue incompatible con la Ley de creación del IMAS, n.° 4760 y representa un retroceso hacia iniciativas asistencialistas que limitan el cumplimiento de la finalidad del Instituto de resolver el problema de la pobreza en el país.

---

o comunidades, en situaciones específicas como ingresos económicos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas, desintegración familiar, incapacidad física o mental, desocupación involuntaria, ancianos solos, ancianos con menores, menores solos, situaciones de desastre natural y otros similares". Además, el artículo 53 detalla los programas de estímulo o de desarrollo y promoción social.

4. DISPOSICIONES

4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República n.° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los "Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría", emitidos mediante resolución n.° R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta n.° 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016

4.3. Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A LISSETH RODRÍGUEZ GARITA EN SU CALIDAD DE DIRECTORA EJECUTIVA A.I. DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN Y REGISTRO ÚNICO DE BENEFICIARIOS DEL ESTADO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.4. Elaborar, someter a aprobación del Consejo Rector e implementar una programación de acciones que permita incluir en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado, información de contacto (números telefónicos y/o correos electrónicos) de las personas que no tienen esa información registrada, así como actualizar al parámetro de vigencia institucional, la información de contacto de las personas que sí tienen dicha información registrada (ver párrafos del 2.2 al 2.18). Para dar por cumplida esta disposición, deberá remitir al Órgano Contralor:

a) A más tardar el 30 de abril de 2025 una certificación que acredite la elaboración de la programación de acciones en los términos dispuestos y su envío al Consejo Rector de Sinirube para aprobación.

b) A más tardar tres meses posterior a la aprobación de la programación de acciones por parte del Consejo Rector, una certificación que acredite la implementación de las acciones programadas.

AL CONSEJO RECTOR DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN Y REGISTRO ÚNICO DE BENEFICIARIOS DEL ESTADO

4.5. Resolver y ordenar la implementación de la programación de acciones en los términos de la disposición 4.4 de este informe. Para dar por cumplida esta disposición, deberá remitir

al Órgano Contralor a más tardar dos meses posterior al recibo de la programación de acciones por parte de la Dirección Ejecutiva, copia del acuerdo en firme donde se resuelve lo referente a la programación de acciones y se ordene su implementación.

A LISSETH RODRÍGUEZ GARITA EN SU CALIDAD DE DIRECTORA EJECUTIVA A.I. DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN Y REGISTRO ÚNICO DE BENEFICIARIOS DEL ESTADO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.6. Elaborar, someter a aprobación del Consejo Rector e implementar una programación de acciones que permita incluir información vigente de **cuentas bancarias** asociadas a las personas registradas en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (ver párrafos del 2.2 al 2.18). Para dar por cumplida esta disposición, deberá remitir al Órgano Contralor:

a) A más tardar el 30 de mayo de 2025 una certificación que acredite la elaboración de la programación de acciones en los términos dispuestos y su envío al Consejo Rector de Sinirube para aprobación.

b) A más tardar tres meses posterior a la aprobación de la programación de acciones por parte del Consejo Rector, una certificación que acredite la implementación de las acciones programadas.

AL CONSEJO RECTOR DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN Y REGISTRO ÚNICO DE BENEFICIARIOS DEL ESTADO

4.7. Resolver y ordenar la implementación de la programación de acciones en los términos de la disposición 4.6 de este informe. Para dar por cumplida esta disposición, deberá remitir al Órgano Contralor a más tardar dos meses posterior al recibo de la programación de acciones por parte de la Dirección Ejecutiva, copia del acuerdo en firme donde se resuelve lo referente a la programación de acciones y se ordene su implementación.

A YORLENI LEÓN MARCHENA, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTA EJECUTIVA DEL IMAS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.8. Revisar y ajustar el marco reglamentario del IMAS, incluyendo al menos el Reglamento a la Ley de Creación del IMAS, Decreto Ejecutivo n.° 17477; el Reglamento Orgánico del IMAS, Decreto Ejecutivo n.° 36855; y el Reglamento para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del IMAS, para que en congruencia con la Ley n.° 4760, se cuente con una única definición operativa de plan de ayuda y programa de estímulo, se regule a nivel reglamentario la aplicación de ambos conceptos para toda la actividad del IMAS en los términos de los artículos 7 al 13 de la Ley, y se regulen los requerimientos básicos de planificación de las intervenciones que permitan su eficacia y eficiencia en congruencia con los artículos 2 y 13 bis de esa misma Ley (ver párrafos del 2.19 al 2.26). Para dar por cumplida esta disposición, deberá remitir a la Contraloría General una

certificación que acredite la revisión y ajuste efectuado a la normativa, a más tardar el 30 de junio de 2025.

Carolina Retana Valverde
Gerente de Área

Verónica Cerdas Benavides
Asistente Técnico

Daniel Alvarado Padilla
Coordinador

Rodrigo Alonso Carballo Solano
Colaborador-Abogado

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

DAP/VCB/CRV/ltrs

G: 2023000140-1